

FELSŐOKTATÁS

AZ ÚJ ÉRTÉKELŐ ÁLLAM[†]

ETANULMÁNY ÁLTALÁNOS GONDOLATI KERETÉÜL *Guy Neave* műve, Az értékelő állam felemelkedése [The Rise of the Evaluative State] szolgál, mely – különösen a thatcher-i Nagy Britanniában – szembetűnő jelenségre utal. Eszerint a közszolgáltatások hagyományos ellenőrzése részben szakember-menedzserek kezébe kerül át, értékelő tevékenységük a teljesítmény inkább haszonelvű mintsem szakmai modelljein alapszik. Az Egyesült Királyságban ezt a jelenséget az önkormányzatok hatalmának csökkentésére tett kísérletként is értelmezték, noha ez a feltételezés nem volt megalapozott.

Az alábbi gondolatmenet az értékelő testületek három formájának összehasonlító tanulmányozásán alapszik, melyek a következők: az *Állami Számvevőszék* [Audit Commission], a *Közszolgáltatási Felügyelet* [Social Services Inspectorate] és a központi kormányzat által kinevezett magántanácsadók. A kutatás négyünknek-ötünknek az elmúlt néhány év során a *Brunel Egyetemen* végzett munkáján nyugszik, és jórészt *Mary Henkel* könyvén, a *Kormányzat, értékelés és változás-on* [Government, Evaluation and Change] valamint egy tanulmányon, amely a *Public Administration*-ban áll megjelenés előtt. E tanulmányban csak ott hozakodok elő brit példákkal, ahol olyan témákat nevezek meg, amelyek bárhol másutt is érvényesek.

Első elméleti megállapításunk, melyet nagyjából öt évi kutatómunka alapján szűrünk le, hogy intézményeket két dimenzió mentén érdemes vizsgálni. Először, hogy milyen, a tudásukat érintő jellemzőkkel bírnak. Milyen jellegű tudás az, amelytől függenek? Másodszor, milyenek az általuk gyakorolt hatalom és befolyás jellemzői. E két kérdés, jóllehet, elméletileg elkülönül, a tapasztalat mégis azt mutatja, hogy összekapcsolódik. Az értékelés olyan tevékenység, amelyben a tudás kérdései erősen érintettek, ezért a fenti kapcsolat kimondottan fontos.

Ami a téma történeti vetületét illeti, Henkel meggyőzően mutatja ki, hogyan erősítették a kormányzat befolyását az értékelő testületek a nyolcvanas években és hogyan támogatták egy szakmai kultúráról egy menedzser-kultúrára való váltást a kormányzatban. E testületek hozzájárulása a változásokhoz összekapcsolható az általuk alkalmazott tudás jellegével és azokkal a tudást illető pozitivistá feltevésekkel, melyek újra és újra előkerültek az értékelésben és általában a kormányzatban a

[†] A Budapesten, 1992. január 24-én elhangzott előadás lapunk számára feldolgozott változata

nyolcvanas évek folyamán. Mindamellet a kutatás további támogatást is szolgáltat a pozitívizmus kritikusainak. Az értékelés során gyakran összemosódott a tény az értékkel, a technikai szakértelem pedig a politikai érveléssel.

A társadalmi környezet

Az 1980-as évek során páratlan befolyásra tett szert az értékelés (az értékelő testületek). A konzervatív kormánynak a közkiadások korlátozását, és a közszolgáltatási szektorban egy új, a menedzser-kultúra megteremtését célzó küldetése erőteljes beszámoltató és ellenőrző mechanizmusokat igényelt. Az értékelést mint a valódi elszámoltathatóság és a hatékony változtatás előfeltételét jelenítették meg. A teljesítmény és a tiszta célkitűzések összevetése volt a lényege a *Pénzügyi Gazdálkodási Kezdeményezésnek* [Financial Management Initiative], mely az elszámoltathatóbb irányítás létrehozását tűzte célul a központi kormányzatban (1982). Az évtized folyamán a közszolgáltatások minden területén elterjedtek a teljesítménymérő indikátorok (Cave et al. 1988; Pollitt 1986, 1990). Az oktatási reformok, a közszolgáltatások és az önkormányzatok irányítása az értékelési szakemberek újdonsült ármádiájától függtek.

Amikor 1979-ben hatalomra került a konzervatív kormány, az értékeléssel foglalkozó intézmények sok problémával küszködtek. Baj volt céljaikkal, a munkájukhoz szükséges ismeretekkel, baj volt hatalom-értelmezésükkel és értékelési módszereikkel.

A hatvanas és a hetvenes években a közszolgáltatási szférában – legalábbis néhány kulcspontot tekintve – a szakmavezérelt, szabadelvű, személyközi értékelés volt a meghatározó. A kollegiális értékelés [peer review] módszere szerint a közintézményeken belül egymást értékelték az ott dolgozók. Az értékelés szempontjai és a teljesítményszintek nem voltak egyértelműen kimondva, mivel a személyközi értékelés módszere magába foglalt egy (gyakorta elhibázott) feltételezést, miszerint a szempontok és a szintek köztudottak és elfogadottak (Kogan & Henkel 1983). E gyakorlat képviselői a forrás-szükségleteket, a bemeneti oldalt, a folyamatot hangsúlyozták a forráskorlátok, a kimenet, az eredmény rovására. A "hatékonysági" és a "végrehajtási" felügyelőségek munkatársai inkább együttműködő és ösztökélő, mintsem kényszerítő stratégiákat alkalmaztak (Hartley 1972; Rhodes 1980). Az állami számvevőszéki tevékenység rendszerét „szigorúan korlátozta az áttekintés és a szakértelem hiánya, ezen kívül a testület nem volt független a végrehajtó hatalomtól” (Normanton 1966; lásd még Glynn 1985; Garrett 1986).

Az értékelés mai elméletei – melyek jobban kidolgozottak az Egyesült Államokban, de befolyásosak az Egyesült Királyság egyes döntéshozó köreiben – egyre erősebb pluralista politikai keretet és antipositivistai ismeretelméleteket tételeznek fel. Ahogy a racionalista és szinopszista modellek utat adtak a fokozatosságon, a tárgyaláson és alkun alapuló modelleknek, úgy veszett homályba az objektív, értékmentes értékelés. A szakemberek felismerték, hogy az értékelésben vannak olyanok, akik

abban többszörösen is érdekeltek (*Stake 1982; Guba & Lincoln 1989*). Munkájukat eleve értékektől átitatottnak és formáitnak, ennél fogva kétségtelenül elfogultnak és vitathatónak tekintették. Az értékelés szakemberei szándékuk szerint szigorú szakvéleményekkel szolgáltak, nem pedig végkövetkeztetési ítéletekkel (*House 1978, 1980*). Az értékelők az értékek tekintetében választásra kényszerülnek – amit mások számára is világossá kell tenniük. Ezt morál- vagy politikai filozófiára alapozhatják (*House igazságosság-elméletének használatát javasolta, op. cit. 1980*). Ennek alternatívája az lehet, hogy a kérdésben érdekelt csoportok egyike mellett foglalnak állást (*Patton 1978; Cronbach 1980; Scriven 1980; Stake 1982; Wholey 1983*).

Az új kormány elképzelései és célkitűzései szöges ellentétben álltak ezekkel a nézetekkel. A pluralista irányzatot meg akarták fordítani, gyengíteni igyekeztek annak intézményi hátterét. A kormány tudáselméleti megközelítése minden kétséget kizáróan pozitivistá volt. Úgy vélekedtek, hogy az összetett intézményirányítási rendszer egyszerűsíthető és tárgyilagosan mérlegelhető a teljesítmény mérhető indikátorainak segítségével (ezek egy országosan érvényes színvonalrendszerbe illeszkednek). A források szűkössége és az ellenőrzés vitathatatlan elsőbbséget élveztek. Ezekből megtámadhatatlan (eszközjellegű) értékek voltak levezethetők: gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség, teljesítmény és megszolgált fizetség (*cf. Pollitt 1986*). Új, ezekre a szempontokra épített értékelési intézmények és gyakorlat jöttek létre, melyek másféle elképzelésekre alapozódtak a munkához szükséges tudást, szakértelmet és annak hatalmi vonatkozásait illetően. A régi értékelő intézményeket alaposan átvilágították, egyes esetekben fel is oszlatták. Döntés született például, miszerint a *Királyi Vizsgálóbizottság* [Royal Commission] többé nem tekinthető az értékelés elfogadható formájának. A nyolcvanas években nem is alapítottak egyetlen új intézményt sem. Más esetekben a meglévőket alakították át.

A kutatás

A tanulmány alapjául szolgáló kutatás az értékelés szervezeteinek három formáját vizsgálta. Az első az Állami Számvevőszék, melyet az önkormányzatok gazdálkodását szabályozó törvény (*Local Government Finance Act 1982*) rendelkezése alapján hoztak létre. Feladata az volt, hogy kiterjessze elődjének, a *Kerületi Számvevő Szolgálatnak* [District Audit Service] “rendszeres” számvevő feladatát olyanformán, hogy figyelemmel kíséri és elősegíti az önkormányzatok munkájának gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét.

A második vizsgált szervezet a központi kormányzat által alkalmazott *menedzsment-szakértők* csoportja. Az ő alkalmazásuk a hatvanas években kezdődött, de a konzervatív kormány a nyolcvanas években lényegesen kiterjesztette alkalmazásukat.

A harmadik a *Közszolgáltatási Felügyelet* (a továbbiakban KF) [Social Services Inspectorate]. A KF korábban szakmai tanácsadó szervezet volt, melyet 1985-ben

alakítottak át azzal a szándékkal, hogy figyelemmel kísérje és támogassa az eszköz-jellegű menedzsment értékeit.

A intézmények cselekvési hatalmukat tekintve tehát különböző mértékben voltak függetlenek a kormányzattól.

E tanulmány a következő kérdésekre összpontosít. Elméletileg és a gyakorlatilag mennyire voltak koherensek azok a hatalommodellek, amelyekre a kiválasztott intézményeket alapozták? Milyen mértékben erősítették az értékelő testületek a központi kormányzat hatalmát a nyolcvanas évek során? Hogyan reagáltak az értékeltek az értékelő szervezetek tevékenységére? Milyen mértékben mutatkozott közeledés ezen intézmények között, különös tekintettel a tevékenységükhöz szükséges tudásra és annak felhasználására? Végül pedig egy vissza-visszatérő kérdés: mennyire volt lényeges a jogi vagy intézményi hatalom és az értékelő testületek által használt tudás jellege közötti kapcsolat? Egy kettőnk által végzett kutatás (*Kogan & Henkel 1983*) azt sugallja, hogy a kormányzatnak az értékelés során alkalmazott tudása kimutathatóan befolyásolta hatalmát.

Hatalommodellek

Az Állami Számvevőszék

A kormány tiszta prioritásokkal rendelkező, átgondolt újításától, a Számvevőszéktől elvárható lenne, hogy a legkoherensebb céltételezéssel rendelkezzen a tanulmányozott értékelő testületek közül. A kiterjesztett számvevő funkció a könyvvizsgálók és a helyi önkormányzati szervek közötti összetett kapcsolatrendszer hozott magával. A könyvvizsgálóktól megkövetelték, hogy működjenek együtt az önkormányzati szervekkel, ugyanakkor maradjanak tárgyilagosak (*Audit Commission 1984a*). Azt is elvárták tőlük, hogy valósítsák meg az ellenőrzést és eszközöljenek ki helyi-intézményi változásokat. A Számvevőszék felhatalmazása, mely az eredményességet tűzte célul, az intézmény cselekvési terének kiszélesedését eredményezte.

Mindamellett – legalább is elméletben – a Számvevőszék felhatalmazása világos. Jogi-racionális intézmény volt, mely sajátos szaktudásra, politikai függetlenségre és tárgyilagos ítéletre alapult, és amelyet jogállása és intézkedési hatalma határozott meg. A *Speciális Tanulmányok és a Menedzsment-gyakorlat Igazgatósága* [Special Studies and Management Practice Directorates] új típusú szakértelmet vezetett be a Számvevőszék munkájába: az operációs kutatók, közgazdászok, statisztikusok és szervezés-szakértők mennyiségi-elemző tudományát. Ezen igazgatóságok munkatársai széles körű terepmunkát végeztek. Alapos, kritikus együttműködés során határozták meg és írták elő a jó menedzseri tevékenység és teljesítmény jellemzőit. A Számvevőszéknek sikerült leküzdenie az önkormányzatok gyanakvását, és jó hírnév-re szert tennie a meggondolt kutatások, a hasznos elemzések és a függetlenség révén. Beszámolóit világos tanácsokkal és egyenes kritikákkal szolgáltak a kormányzat, és az önkormányzatok számára.

A speciális kutatások alkotógárdái szigorúan megszerkesztett modelleket dolgoztak ki. Az országos, terepmunkán alapuló kutatások alapján *számvevői kézikönyveket* [Audit Guides] készítettek. Ezek értékelési szempontokat, gyakorlati modelleket vagy technikai tanácsokat tartalmaztak, melyeket az éves helyi számvevő szemlék során használtak fel. A kézikönyvek felhasználását helyi és országos hatásvizsgálatok révén követték nyomon. A végrehajtási modell hasonló volt az *Elmore* által leírt „feltáró leíráshoz” (*Elmore 1981*). Eszerint ha a csúcson vagy a központban világosan megfogalmazzák a célkitűzéseket és pontosan elkészítik az alkalmazás szabályrendszerét, akkor a célok elérhetők.

A Számvevőszék első ránézésre a közintézmények menedzselésének technikai-racionális modellje volt, mellyel elkötelezte magát a kormány kezdeti, a közszolgáltatások átalakítását célzó programjaiban (Rayner-vizsgálatok, MINIS és a Hatékonysági Csoport). Kutatásunk jól mutatja, hogy a tanulmányok mennyire át voltak itatva a Számvevőszék abbéli igyekezetétől, hogy az önkormányzatok szerveit képessé tegyék saját céljaik gazdaságosabb, hatékonyabb és eredményesebb elérésére. Amennyire ez az értékeket érintette, a Számvevőszék szerepe eszközjellegű volt. A Számvevőszék nem szólt bele a helyi intézmények által végzett szakmai munkába.

A Számvevőszék munkájának *modus operandija* ennél összetettebb volt. Egy eset-tanulmányunk szemléltette az eszközjellegű és a politikai értékelés közötti tiszta különbségtétel problémáit. A speciális kutatásokat az értékelés és a változások generalása céljából hozták létre. Rendelkeztek helyi és országos stratégiával, stratégiai és eszközjellegű kérdésekkel foglalkoztak. A Számvevőszék mindkét területet politikai nyomásgyakorlásra akarta használni (ez esetben arra, hogy a beiskolázottak számára csökkenése miatt a helyi politikusok változtassanak intézkedéseiken), továbbá, hogy technikai értékelésekkel és tanácsokkal segítsék az önkormányzatok munkáját (például a teljesítményvezérelt személyzeti politika modellje). A Számvevőszék munkacsoportjai az érvek és a biztatás eszközeit is bevetették az elemzések mellett. Az értékelték szemében a számvevők független testület, külső hatalom voltak, mint-hogy azonban segítették az önkormányzatok munkáját, tevékenységüket úgy tekintették, mint saját céljaik eléréséhez alkalmas hozzájárulást.

Ahogy a Számvevőszéknek sikerült elnyernie az önkormányzatok bizalmát, úgy változtatott értéksamlegességén és a szakmai kérdésekben képviselt tartózkodó álláspontján. A számvevők egyik tanulmánya (A középfokú oktatás jobb irányítása) feltárta a szakmai gondolkodás nyomorúságát az oktatás területén végzett munka hatékonyságának szempontjait és mérését illetően, azonban téovázott megbirkózni a problémákkal. Mindamellet, amikor a Számvevőszék a szellemi fogyatékosoknak nyújtott szolgáltatásokat tanulmányozó vizsgálatot végzett (*Audit Commission 1987, 1988a, 1989a*), a közszolgáltatás szakmai vezetői bátorították az eredményesség szempont- és mérésrendszerének kidolgozását.

Ahogy a Számvevőszék behatolt a korábban szakemberek számára fenntartott területekre, a Gyakorlati Menedzsment Igazgatóság a teljesítményvizsgálatok során használt teljesítmény-indikátorokon alapuló elemzésnek a korábbiaktól eltérő for-

máját dolgozta ki. A Számvevőszék 1986-ban adta ki az önkormányzatoknak szóló első iránymutató anyagát. Óvatosan fogalmazott a teljesítményméréssel kapcsolatban. Erősen hangsúlyozta a mennyiségi elemzés korlátait: „a teljesítmény értékelésének művészete azon múlik, hogy tudjuk-e, mikor adjunk helyet politikai és szakmai ítéleteknek, vagy ellenkezőleg, támaszkodhatunk-e tárgyilagos mércékre” (*Audit Commission 1986b*). A tanulmány mindössze néhány teljesítmény-indikátort ajánlott azon a területen, ahol a helyi önkormányzati szervek általában a tudás puha formáira alapozhatják tevékenységüket. Az eredményességet pedig úgy határozta meg, hogy az az önkormányzati szervek által kitűzött célok megvalósításának mértékétől függ.

1988-ra ugyanez már nyersebben szólt. A tanulmány kimondta, hogy az oktatásban és a szociális szolgáltatások területén használja a szakirodalmat abból a célból, hogy normatív állítások mondassanak ki a szolgáltatás filozófiájáról, tevékenységéről és teljesítményszintjeiről, meghatározást nyerve ezzel a teljesítményről. Rövid úton megszüntették azokat a próbálkozásokat, melyek a jog, a mérnöki tudományok és az építészet számára kívántak teljesítmény-indikátorokat kínálni. A tanulmány leszögezte, hogy az oktatásban és a szociális szolgáltatások területén a szakma és az irányítás közötti határvonalat sokkal inkább átjárhatónak tartja (*Audit Commission 1988c*).

A Számvevőszék abbéli törekvése, hogy nyíltan támogassa a központi kormányzat intézkedéseit, egybeesett a konzervatív kormány harmadik kormányzási ciklusával; illetve találkozott azzal a kormányzati politikában jelentkező váltással, ami a közszolgáltatásokat még inkább a piac normái és mechanizmusai alá kívánta vetni. Az említett helyi önkormányzati intézmények a tágabb oktatási döntéshozói közösséggel egyetemben úgy gondolták, hogy az egyik tanulmányban (A középfokú oktatás jobb irányítása) foglaltakon már túllép a kormányzati váltás. Egyesek úgy vélekedtek, hogy a Számvevőszéknek a racionális tervezést és a menedzsmentet illető elveit ásta alá ez a váltás, és hogy a Számvevőszék minden bizonnyal összeütközik a kormánnyal, hogy megőrizhesse hitelességét.

Azonban a Számvevőszék amellet, hogy az oktatási reform törvény egyes elemei kapcsán bírálta a kormányt, általában üdvözölte azon intézkedéseket, melyek a piac törvényeinek vetették alá az önkormányzatokat, és egyetértett a verseny bevezetésével a közszolgáltatási szektorban (*Audit Commission 1988b, 1989b*).

Mindaddig a Számvevőszék különféle mértékben vonódott be szakmai-politikai kérdésekbe. Leggyakrabban az történt, hogy a központi kormányzat ügyosztályaitól magától értetődő módon vett át egyes irányelveket vagy célpontokat, melyek azt határozták meg, hogy milyen kereteken belül kéne a helyi önkormányzati intézményeknek működniük; például a rendszerből privatizálandó oktatási intézményeknek otthont adó épületek számát. Egyre gyakrabban (*Audit Commission: Managing... 1986a*) fordult elő, hogy ennél is tovább ment, meghatározta a kívánatos bérleti díjakat és feltételeket; noha mindezek olyan kérdések, melyekben a helyi választott törvényhozás az illetékes. Feltételezve, hogy a lakásgazdálkodásban a magán- és állami szektor között illő volna az együttműködés; megadván azokat a mód-

szereket, melyek segítségével ez elérhető, a Számvevőszék olyan ajánlásokat készített, „melyek közül sok erős ideológiai tartalommal bírt anélkül, hogy bebizonyosodott volna költségkímélő volta” (*Whitehead 1986*).

Az oktatási intézmények nem-oktatási költségeinek vizsgálata során a Számvevőszék ennél is tovább ment. Nyomatékosan tanácsolta a túlzott politikai tevékenység visszafogását az iskolák bezárása körül – mindezt a hatékonyabb tervezés és intézményirányítás érdekében. Nem egyszer az üdvös módon semleges „menedzsment/-rendőrség” oldalán álló intézményként mutatta be magát, és ez önmagában is politikai ítélet volt. Átalakította a korábban politikai kérdésnek tekintett problémákat – például a források előteremtésének és elosztásának avagy a döntéshozatal folyamatainak kérdéseit – a menedzseri gyakorlat és filozófia kérdéseivé, ami alapvető támadás volt a fennálló szokások és politika ellen (*Audit Commission 1984c*).

A Számvevőszék által képviselt menedzsment-koncepció olykor alapvetően eszközjellegűnek és racionalistának tűnt. Azonban egyre növekvő mértékben merült fel egy, a Számvevőszék által fontosnak tartott tényező, miszerint a vezetésnek előrelátónak, képesnek és hajlandónak kell lennie az emberi motivációk megértésére és felhasználására a kísérlet és a változások érdekében (*lásd pl. Audit Commission 1984b*).

Ezek a megfontolások összecsengenek azzal, ahogy *McSweeney (1988)* írta le az Állami Számvevőszéket annak korai éveiben. Úgy vélekedett, hogy a közszolgálati szektor kultúrájának megváltoztatásában meghatározó szerepet töltött be. Szerinte ez nem kimonddottan a vezetési és tervezési technológiák minőségéből volt levezethető, a siker a válság légkörének létrehozásából vagy újra-megerősítéséből származott. E siker a nagy nyilvánosságú, politikus hangnemű akciókból és a célpontok megnevezésére, megtámadására tett hajlandóságból származott. Ugyanakkor megalapozott egy döntési keretet, mely segítségével a helyi önkormányzati szervek vagy gazdaságossá, hatékonná és eredményessé tették munkájukat, vagy pedig katasztrófának néztek elébe. A Számvevőszék munkái között bőven találkozhatunk e formulával: „Az önkormányzatok... a jobb és több szolgáltatások versengő követelményeivel szembesülnek, de mindezt az adófizetők a rájuk rótt terhek csökkentése vagy szinten tartása mellett kívánják. Sivár kilátásokkal kell szembesülni, ha nem adunk választ ezekre a kihívásokra: frusztrált önkormányzatok, illúzióikat veszített helyi lakosok és demoralizált munkavállalók.” (*Audit Commission 1984b*). (A teljesítményértékelés hatékony rendszere létrehozásának) „alternatívája legsivárabb formájában egy olyan önkormányzat, ahol a szolgáltatások halódnak, a dolgozók csalódotnak, a jövőbeni felhasználók igényei nem lesznek kielégítve és fennáll annak a meggyőződésnek a hiánya, miszerint megéri fenntartani az önkormányzatot” (*Audit Commission 1986b*).

A Számvevőszék úgy támogatta a kormány abbéli szándékát, hogy a piaci erők által diktált fegyelmet az mindinkább kiterjessze a közszolgálati szektorra, hogy összehangolta kulcsintézkedéseit a kormányéival. Olyan szervezeti modellt követett, amely képes egy háborgó környezethez alkalmazkodni és azt ellenőrzése alatt tartani. Arra biztatta az önkormányzatokat, hogy ne álljanak ellent az új intézkedéseknek, sőt a sikeres magánvállalkozásokat jellemző rugalmas és megelőző jellegű menedzsment-stílust is sajátítsák el.

Így a Számvevőszékről elmondható, hogy olyan politikai kultúra létrejöttéhez járult hozzá, melyben elmosódni látszik a menedzsment és a politika közötti határvonal. Megítélésünk szerint ennek sikerében közrejátszott a technikai elemzések készségeinek erőteljes alkalmazása, valamint a kényes, egyszersmind politikai és eszközjellegű problémák megragadására való hajlandóság.

A menedzsment-tanácsadók

Az Állami Számvevőszék olyan testület, mely hagyományainak, szerkezetének és eljárásainak jó részét önmaga hozta létre. Ettől teljesen eltérő lehetőség volt a kormány számára, hogy saját intézkedéseinek és menedzsmentjének értékelése céljából speciális munkák elvégzésére külső tanácsadókat kérjen fel. Ehhez a lehetőséghez egyre gyakrabban folyamodott az elmúlt évtized során. A nyolcvanas években a magán- és állami szektorban egyaránt egyre nagyobb kereslete támadt a tanácsadás együttes és ugyanakkor egymástól elkülönült formáinak. A gazdasági követelmények, az új technológiák és a gyorsan kivitelezendő intézményi átalakulások igényeinek ötvöződése világította meg az állandó szaktanácsadó testületekkel szemben rugalmas tanácsadók és szakértők alkalmazásának előnyeit (*Peet 1988*).

Az értékelésnek a kormányzat által használt más forrásaitól számos fontos tekintetben különböznek a tanácsadók. A minisztériumok vagy köztestületek úgy és akkor alkalmazták őket, ahogy azt jónak látták. A felügyelőségektől és a számvevő testületektől eltérően a tanácsadóknak nincs formális, törvények által szabályozott szerepük, ők mint független szakemberek kötnek egy meghatározott munka elvégzéséről szóló szerződést az érdekelt minisztériummal.

Alkalmazásuk felvet egyes korábban tárgyalt megfontolásokat. Szerepük lehet, hogy erősítsék a technikai szakértelmet és az eszközjellegű racionalitást a kormányzati munkában; hogy közvetítsék a kormány vezetési célkitűzéseit és normáit és – ennél fogva – változtassák meg a helyi-intézményi szervezeti kultúrát. A kormányzatnak végzett munkájuk tanulmányozása további betekintést adhat abba, mennyire lehet az értékelések során egyértelműen elkülöníteni egymástól a menedzsmentet, az intézkedéseket és a politikát, továbbá bepillantást adhat a “külsős” szerep, az ítélet függetlensége és a szaktudás tekintélye között fennálló kapcsolatokba.

Az adott intézményi politikák értékelésekor leggyakrabban technikai készségekre hivatkozva igazolták a menedzsment-tanácsadók alkalmazását. A kormány minisztériumai gyakran híján voltak az efféle kapacitásnak, ahol mégsem, ott az azokra támasztott igény jóval meghaladta az erőforrásokat. A tanácsadó-rendszer képessé tette a minisztériumokat arra, hogy túlnyomórészt mennyiségi jellegű, pénzügyi, kereskedelmi, információs és kommunikációs szaktudásra, és egyes esetekben az általánosabb intézményvezetést elbíráló kívül álló ítéletekre tegyenek szert. A tanácsadók rugalmas szaktudást képviseltek; a minisztériumok szükségleteik szerint válogathattak közöttük. A kormányzat köreiben élvezett tekintélyük szakértelmükön alapult; akár a technikai tudás vagy a vezetési készségek, melyek szervezeti változások kivitelezését segíthették. A Számvevőszékhez hasonlóan a menedzsment-

tanácsadók is olyannak látták magukat, mint akik eszközjellegű értékek alkalmazása révén teljesítik felhasználóik célkitűzéseit.

Elméletileg tehát ők a szakértelem, az értéksemlégesség és az intézményi függetlenség autoritásával jellemzett vonatkoztatási keretben dolgoztak; külső szemlélőként tevékenykedtek a közszolgálat szférájában, friss és objektív szempontokat hozhattak problémáinak kezeléséhez. Azonban a kormányzatban betöltött szerepük nem teljesen racionalitásra és pártatlanságra alapult. A szakértőket olykor politikai célokból alkalmazták; feladatuk lehetett a problémák „parkolópályára” küldése, a cselekvés eltérítése, egy kívánt megoldás legitimizálása, érdekkonfliktusok feloldása, olykor alternatív javaslatok szállítása. A tanácsadók alkalmazásának hitelét részben az biztosította, hogy a magánszektorból érkeztek. Az ipar és a kereskedelem módszereit és értékeit honosították meg a kormány munkájában, ez megegyezett a miniszterek egyik fő célkitűzésével.

Mindamellet, hogy a tanácsadók külső ítéletekkel szolgálhattak, mindvégig nagy nyomás nehezedett a menedzsment-tanácsadásról általánosan feltételezett függetlenségre és tárgyilagosságra. Vizsgálatunk megvilágította, hogy milyen problémákat vethet fel az „igazmondás a hatalomnak” (*Wildaowsky 1979*). A tanácsadók nagymértékben függtek megrendelőiktől az egyes szerződések sikerének és általában a kormánytanácsadó-piac fennmaradásának tekintetében. A köztisztviselői „titkos információs hálózat” mindenkor feladata a szakmai hírnév megalapozása és elterjesztése (*Hecló & Wildaowsky 1981*). A köztisztviselői kar képes volt ezt kiterjeszteni a menedzsment-tanácsadók szakmai értékelésére is.

Általánosan elfogadott nézetnek számított, hogy az eredményes megrendelő-tanácsadó kapcsolat kulcsa a megrendelő szervezet hatalmi szerkezetének feltárása. A tanácsadók véleménye megoszlott abban, hogy milyen mértékben kell javaslataikat a megrendelő intézményekben főhatalommal bíró vezető köztisztviselők ízléséhez igazítani, de abban mindannyian egyetértettek, hogy ajánlásaik megvalósulása mindenekelőtt a nevezett köztisztviselőktől függ. Egyes tanácsadók úgy vélték, hogy ajánlásaik értékelése kizárólag elemzésük szigorától függ; mások szerint a tárgyalás a kulcstényező.

A megrendelő-tanácsadó viszonyban az értékelés szorosan kötődik a fennálló hatalmi viszonyokhoz. Az értékelések sikerüket legalább annyira köszönhették a rábeszélésnek, az érvelésnek, a tárgyalásnak, mint magának az elemzésnek (*cf. House 1980*). A folyamat fő dinamikáját a vezető állású köztisztviselők és a tanácsadók kapcsolata biztosította. A köztisztviselőket ösztönözték annak elfogadására, miszerint a menedzser-nézőpont képes számukra nyújtani valami többletet, közülük egyesek munkájukat a jó menedzsment fogalmai szerint kezdték értelmezni.

A cserekapcsolatok legmeggyőzőbb példáit a köztisztviselők és a menedzsment-tanácsadók szolgáltatták. A köztisztviselők minden kétséget kizáróan rászorultak a tanácsadók segítségére. A köztisztviselők számát egy „hősies” kormány (*Kogan 1987*) csökkentette, mely azt is megkövetelte tőlük, hogy végrehajtsák a kormányzati politika változásait. Nyomást gyakoroltak rájuk, hogy alkalmazzanak ta-

tanácsadókat, és hatalmuk egy részét engedjék át nekik. Ebben a tanácsadók saját szükségletei is segítségükre voltak, hiszen az eseti tanácsadás területén versenyelvű piacon tevékenykedve nem kockáztathatták meg a megrendelő köztisztviselők elriasztását.

A tanácsadók alkalmazása erősíti a kormányzat *a priori* ítéleteit mások, például a terepen dolgozók befolyásával szemben. Amint az értékelés új formája színre lép, a kormányzat és a terep közötti visszaható kapcsolat átadja helyét a kormányzat és tanácsadói között létesülő visszahatásnak.

A Köszolgáltatási Felügyelet

Az Állami Számvevőszék és a menedzsment-tanácsadók alkalmazása a kormányzatban elméletileg a függetlenségen, tárgyilagosságon, értéksemlegességen és technikai szakértelmen alapuló, koherens hatalommodellek szerint történt. A gyakorlatban ezek a modellek rendre összeomlottak, így a technikai vagy eszközjellegű értékelés és a politikai elemzés közötti határvonalak elmosódtak. A fentiekkel ellentétben a KF hatalmának és tudásának alapja kétséges és bizonytalan volt. Hatalmának két forrása, a kormányé és az önszabályozott értékeken és tudáson alapuló szakma hatalma nem könnyen fértek meg egymás mellett. Az intézmény által foglalkoztatott szakmacsoport, a szociális munkások szakember-voltát a kívülállók és maguk a szociális munkások is megkérdőjelezték. A szociális munkások törekvései az általánosan elismert, koherens szaktudásra, sohasem valósultak meg. A szakmai hatalmat is általános támadás érte, nem kis mértékben éppen a kormányzat részéről. A vizsgálat időtartama alatt a KF tudatosan átmeneti állapotban tartott intézmény volt, amely megkísérelt hű maradni szakmai hitvallásához, és olyan szakértelem kidolgozásán fáradozott, amely képessé teheti arra, hogy megfeleljen az „Új Értékelő Állam” által támasztott követelményeknek (Neave 1988).

A *Szociális Munka Szolgálat*a (SZMSZ), a KF elődje a helyi önkormányzatok és a kormányzat számára tanácsokkal szolgáló, szakmai szociális munkát végző szervezet volt. A kölcsönös tanulás, az egyetértés, a tárgyalás fogalmaira valamint a kormányzat és az önkormányzatok közötti partneri kapcsolat elvére épült. Értékelését Rossi (1982) „műértő” [connoisseurial] értékelésnek nevezte; a szakértők munkájuk során szakértelmükkel és értékítéleteikkel egyaránt éltek. A szolgáltatás mögött hiba állt a kormány tekintélye, a hatalmi kapcsolatok mintázatát az intézményen belüli, egymás értékelésén alapuló hatalmi rendszer határozta meg.

1985-ben a frissen KF-fé átalakított SZMSZ új felhatalmazásokat kapott, azonban az intézményben dolgozó munkaerő lényegében változatlan maradt. Munkájukat három tevékenység jellemezte: a miniszterek és a minisztérium számára végzett szolgáltatást; szakmai szervezetként működött; közvetített a minisztérium, a helyi önkormányzati szervek és más szervezetek között. Az intézmény hatalmi kapcsolatai és irányultsága azonban megváltozott. A KF-nek határozottabban kellett felsorakoznia a kormány intézkedései mögött, gyakrabban kellett vállalkoznia szakmai beavatkozásra. Az az elvárás fogalmazódott meg vele szemben, miszerint „legyen a helyi

önkormányzati szervek segítségére, hogy azok a források gazdaságos és hatékony felhasználása révén értékekhez jussanak az általuk kiadott pénz fejében”. Ez a feladat összeegyeztethető lenne a a KF szakmai önazonosságával egy olyan kitétel révén, miszerint „a KF egyszerűen a helyes gyakorlat meghatározásával és az azzal kapcsolatos tudás terjesztésével segíti elő a szakmai és más források leghatékonyabb felhasználását”. Ezt pedig – legalábbis részben – úgy valószínűsítené meg, hogy javítja a szociális szolgáltatások menedzsmentjét.

Az igazgatóság és az idősebb kollégák a szakmai értékekben és a szakértelemben látták a KF tekintélyének forrását. Azonban e csoporton belül is megfigyelhetők voltak nézetkülönbségek, kutatásunk kimutatta, hogy néhány fontos kivételtől eltekintve a dolgozók nem tulajdonítottak jelentős szakmai hatalmat a KF-nek. Hatalma sokak szemében a a kormány közelségéből, a törvény meghatározta hatalmi jogosítványokból és a technikai szakértelemből, vagy egyes, igen szűk szakterületeken érvényes tudásból származott. Például a gyermek- és ifjúságvédelmi otthonok vezetői különleges gondozási forma szakértőinek tartották magukat. Egyesek vitatták a felügyelők által támogatott szakmai normákat és csak vonakodva fogadták el azokat. Úgy érezték, hogy nincs sok választásuk („a vitákban úgymint mindig a KF győzedelmeskedik”, mondta egy megkérdezett), és nem a KF szakmai tekintélye miatt, hanem, mert a kormány felruházta az intézménybezáras hatalmával. Ugyanakkor széles körben elismerték a felügyelők tudását a biztonsági rendszabályokat és a megváltoztatott biztonsági eszközöket illetően, és üdvözlötték a törvény betartására irányuló hatalmukat.

Vizsgálataink időtartama alatt a szociális munkához kötődő tudás – mint meghatározó tudásfajta – ellentmondásossága és nyílt ideológiai befolyásoltsága ellenére is megőrizte korábbi helyzetét a felügyelőségeken. Ugyanakkor ez a tudás már nem volt képes meggyőzni sok olyan szakembert, akik növekvő mértékben igényelték a menedzsment-tanácsadást. Mindamellet a KF tudásának kiterjesztése révén igyekezett befolyását és hasznosságát növelni a kormányzat és az önkormányzatok köreiben. Megőrizte azt az elvet, hogy szakképzett szociális munkásokat alkalmaz. De az új alkalmazottak már rendelkeztek alapos, az önkormányzati menedzsment működését illető tapasztalatokkal is, szakmai tevékenységük elveit a helyi hatalmi szervezetek és kívánalmak befolyásolták. A KF két társadalomkutatót is alkalmazott. Feladatuk az volt, hogy erősítsék az elemző munkát, hogy az intézmény hozzá tudjon járulni rendszerszervezési és politikaelemzési vizsgálódásokhoz, erősítse felügyeleti tevékenysége hitelességét. A mennyiségi elemzések és a teljesítménymérés kezdett elterjedni a vizsgálatokban. Nevezetesen a nem intézetben lakók szociális gondozást tanulmányozó vizsgálatsorozat magában foglalta a szakemberek tevékenységét, a költségeket, az intenzitást és a szolgáltatás kiterjedtségét illető összehasonlító elemzéseket (*lásd pl. SSI 1989a*).

A Családsegítő Központok és az Ifjúsági Szolgálat számára teljesítményértékelési rendszert, teljesítmény-indikátorokat dolgoztak ki, melyek segítségével mérhető volt a szeretetotthonok egészségügyi szolgáltatásainak hatékonysága (*SSI 1989a*).

Kézzelfoghatóbbá tették az értékelés szempontjait és módszereit; a vizsgálatok során igyekeztek elkülöníteni a tényeket az értékektől.

A KF nekilátott az önkormányzati menedzserek meggyőzésének, miszerint a Felügyelőség ki tudja elégíteni az azon szintekre, normákra irányuló önkormányzati igényeket, melyekkel a szolgáltatások teljesítményei mérhetők. Jóllehet a KF felügyelői nem dolgoztak ki a Számvevőszék jelentéséhez hasonló előíró jellegű gyakorlati modelleket, amikor egy bonyolult eset kapcsán vagy válsághelyzetben miniszterek fordultak hozzájuk, nagy eltökéltségről tettek tanúbizonyságot a menedzsmentnek szóló tanácsok világos és határozott megformálásával.

A KF a szolgáltatások elvégzésekor szakmai önazonosságának és az értékelést illető elkötelezettségének egyidejű fenntartásával küszködött. Félő volt, hogy a szervezet összeroskad az értékek, tudásbéli hagyományok, feladatok, a megrendelők összeegyeztethetlensége és a túlterheltség miatt. A szolgáltatások mérése során bevezette a tárgyilagos mérés, bemenet, kimenet és eredmény nyelvezetét, miközben szerepet játszott az elemzésben a folyamat és a személyes tapasztalatok nyelvezete is. Hangsúlyozandó, hogy e két megközelítés egymásnak szögesen ellentmondva tekint a társadalmi cselekvés természetére és a társadalmi életben használt tudásra: az egyik az ok-okozatokkal, a viselkedésről szóló általánosításokkal jellemezhető nyelvet használja; míg a másik a jelentést, a szándékot, az egyező vagy ütköző normákat, hiedelmeket.

A felügyelőség úgy alapozta meg befolyását, hogy abból továbbra is hiányzott a koherencia. Mindamellettségtelen, hogy szervezeti változásai növelték az önkormányzatokra és a kormányra gyakorolt befolyását. E növekedéshez hozzájárult a társadalomtudományok tudásbázisába építése, értékeinek menedzser-szemléletű átrendezése, és a beavatkozó kormányzattal való azonosulás.

Az értékelés és a központi kormányzat hatalma

Az eddigi elemzés a függetlenség és a hatalom kapcsolatát feszegette. Kétségtelen, hogy az Állami Számvevőszék növelte tekintélyét az önkormányzatokkal szemben, amikor a kormányzatot éppúgy kész volt bírálókkal illetni, mint az önkormányzati szerveket. Mindezt ezt úgy, hogy közben az uralkodó ideológia elkötelezettje volt. A menedzsment-tanácsadók kétségtelenül a kormányzaton kívül álltak. Függetlenségüket az korlátozta, hogy olyan piacon kellett sikeresnek lenniük, melyen lényegében a közhivatalnokok parancsoltak. A KF elsősorban nem úgy szilárdította meg hatalmát a szakmában, hogy az önszabályozó szakmaiság tekintélyét hangsúlyozta, hanem a korábbiaknál sokkal erősebben ragadta meg a kormány által ráruházott hatalmat, és építette be a kormány értékválasztásait tevékenységébe.

Általános következtetésként levonható, hogy erősödött a központi kormányzat befolyása. Ezt megerősíti két értékelő testület tevékenységének alaposabb vizsgálata. Ezzel kapcsolatban Henkel kutatása szolgál bizonyítékokkal. Mind az Állami Számvevőszék, mind a KF jelentős forrásokat áldozott az önkormányzati szervek teljesítményét mérő országos rendszerek kiépítésére. Ezek magukba foglalják a Számvevőszéknek az önkormányzati szervek profiljait kidolgozó munkáját, mindkét testület-

nek a teljesítményindikátorok létrehozását célzó tevékenységét (*Audit Commission 1986, 1988; SSI 1988*) éppúgy, mint az egyes általuk végzett vizsgálatokat és speciális tanulmányokat. Jóllehet a Számvevőszék és a KF hangsúlyozta, hogy a teljesítményindikátorok maguknak az önkormányzati szerveknek is sokat mondhatnak, mindkét szervezet létrehozott olyan értelmezési kereteket, melynek segítségével az önkormányzatok összehasonlíthatták a forráskihelyezéseket a forrásfelhasználásokkal. Az Állami Számvevőszék Speciális Tanulmányai az összes helyi önkormányzati szervet mozgásba hozták. Célkitűzésük az volt, hogy olyan szempontokat fogalmazzanak meg, melyek segítségével – és a helyi könyvvizsgálók következetességével – minden önkormányzat értékelhetővé válhat. Egyes kutatások világosan alkalmazható mérési módszereket vagy célpontokat eredményeztek, mások a forráskezelés menedzsmentjének modelljeit dolgozták ki.

A KF célkijelölő állásfoglalásában [mission statement] (*SSI 1987*) vállalta egy értékelő módszertan kidolgozását és 1989-ig jó úton volt ahhoz, hogy azt végrehajtsa. A vizsgálatok célkitűzései világosabbak lettek; egyeseket az ország más részein is megismételték. Mások olyan módszerekkel álltak elő, melyeket helyi szakfelügyelők használhattak, például az idők gondozásának értékelésére (*SSI 1989b*). Olyan szakterületeken, ahol nagyfokú egyetértés volt tapasztalható, a KF nekilátott országosan alkalmazható követelményszintek rögzítésének. Ekképpen a Számvevőszékről és a KF-ről elmondható, hogy segítette a kormányt abbéli küldetésében, hogy megfordítsa a pluralista irányzatot és megszilárdítsa hatalmát a közszolgálati szektorban.

Mindamellettt nem állítható, hogy az értékelésből származott befolyás kizárólag a centrumot erősítette. Az Állami Számvevőszék és a KF felhasználta a terepen dolgozó szakma tudását, formális és informális eljárásokkal igyekezett fényt deríteni az ott tevékenykedők szükségleteire, prioritásaira. Mindez elengedhetetlen feltétele volt annak, hogy megszerezzék az általuk kívánatosnak tartott befolyást. Mind az értékelés célpontjai kiválasztása sikerének, mind a folyamat során alkalmazott tudásnak kiemelkedőnek kellett lennie (vö: *Webb & Wistow 1982*).

A Számvevőszék sokféle módon igyekezett biztosítani a vizsgálatok sikerét. Figyelmüket a menedzsmentre irányították. Csak hosszadalmas belső és külső konzultációk után hozták nyilvánosságra eredményeiket. Hálózatukban megtalálhatók voltak a kérdésben illetékes döntéshozó közösségek kulcsszereplői, és a speciális szaktudással bíró, vezető képviselők jogi szaktanácsadói. Így biztosították, hogy naprakész tudással rendelkezzenek egy-egy szakterületről, és a legígéretesebb megoldásoknak láthassanak neki. Országos beszámolóikban a technikai elemzés, a politikai érvelés és a marketing-technológiák ötvöztetését alkalmazták, hogy így győzzék meg az önkormányzatokat következtetéseik helyességéről.

A KF kiterjedt szakmai hálózatot épített ki, éves vizsgálati programjaikat igazgatótanács tervezte, melyben helyet kaptak az Egészségügyi Minisztérium és a helyi önkormányzati szervek képviselői. (Jóllehet forrásaikat igencsak gyéren osztogatták. 1989-es programjuk 29 vizsgálatot tartalmazott). Az Állami Számvevőszék általában három, helyi önkormányzati szervet vizsgáló speciális tanulmányt végzett évente.

Az a tény, hogy csaknem mindegyik szakfelügyelő régi szakmai tapasztalattal rendelkezett, még nem garantált kiemelkedő tudást. A kísérleti jellegű területeken szerzett tudás gyorsan avul, jóllehet a szakma nagyra értékeli. A szakfelügyelők tudása valószínűleg kisebb, mint amit rendkívül széleskörű munkájuk megkívánt. A szemlék gyakran terjedtek ki a menedzsmentre, az intézkedéspolitikára és a gyakorlati tevékenységre. A vizsgált dolgozók elismerték a szakfelügyelők alapos szak tudását. A vezetők gyakran úgy vélték, hogy a felügyelőknek a menedzsmentre vonatkozó tudása korlátozott. A KF beszámolóiban nem lehetett felfedezni politikai szándékot vagy marketingstratégiát, még akkor sem, ha stílusuk és tevékenységük kiterjedése sokkal határozottabb lett a Felügyelőség munkájának első öt éve során.

A vizsgálatok kiemelkedő színvonala szükséges, de nem elégséges feltétele volt a változásoknak. Kutatásaink és az *Egészségügyi Tanácsadó Szolgálat* [Health Advisory Service] közelmúltban elvégzett kutatása egyaránt azt sugallják, hogy bizonyos tényezők találkozása szükséges a változás eléréséhez. Kell lennie valakinek az intézményben, aki a változtatások "bajnoka" (*Packwood in Henkel et al. 1989*), és aki rendelkezik azzal a hatalommal, hogy képes beindítani és mozgásban tudja tartani a folyamatokat. A kutatás során mindenütt volt egy egyén vagy csoport, amelynek volt elképzelése a teendőket illetően és együttműködött a helyi könyvvizsgálókkal vagy KF szakfelügyelővel. (A közép- és felsőfokú oktatás irányítását vizsgáló speciális kutatás két önkormányzatnak nyújtott alkalmat nagyobb stratégiai gyakorlatokra. Egyik érintett önkormányzat sem tudta hasznát venni a könyvvizsgálók részletekbe menő tanácsainak. Ezzel szemben számos politikai ösztönzést szolgáltatott számukra a szakmai értékelés. A KF esetében a szakfelügyelő tudását és az általa fontosnak tartott értékeket méltányolták a megrendelők. A szakmai értékelő – szokatlan módon – összhangban tevékenykedett az érintett intézmény menedzserével és a helyi önkormányzat vezető köreivel. Mindannyian szakmai normákat akartak bevezetni egy olyan intézményben, ahol a vezetés korábban olyan zűrzavaros időszakon ment keresztül, mely során érvénytelenné váltak az intézményvezetésre vonatkozó normák. Jelentős változtatásokat csak egy helyen sikerült elérni, ahol a vezető egyetértett a szakfelügyelő által hangsúlyozott elvekkkel és sikerült megalapozni egy kölcsönös bizalmon alapuló kapcsolatot.)

A tanácsadókna a változtatások kivitelezésére gyakorolt befolyása függött az elemzések során tanúsított eltökéltségtől, a közhivatalnokokra ható, máshonnan – különösen a miniszterektől – érkező nyomástól; függött továbbá attól, hogy az önkormányzatokban dolgozók mennyire voltak híján a szükséges technikai vagy szaktudásnak, valamint attól is, hogy mennyire éreztek hajlandóságot annak megszerzésére. A vizsgálat feltárta, hogy elméletileg nem volt gond a tanácsadók szak tudásával – hisz a minisztériumok választották ki a témákat, ami alapján delegálták a szakértőket –, ám a kiválasztás indítékai vegyesek voltak.

Noha a tanácsadókkal való viszonyukban a közhivatalnokoknak volt nagyobb hatalma, a két csoport kapcsolatát mégis egyensúlyhelyzet jellemezte. 1990-ig a politika rendszerében történtek változások; a közhivatalnokok és a tanácsadók tár-

gyalásai során – a miniszterek erős nyomásgyakorlása következtében – sikerült a külső tanácsadók ajánlásait beépíteni az intézmények munkájába. A közhivatalnokok felismerték, hogy a tanácsadók képesek hozzájárulni szükségleteik kielégítéséhez, mert elegendő hatalommal rendelkeznek a források elosztásában és megfelelően áttekintik az alájuk rendelt területeket. A közhivatalnokoknak sikerült átalakítani és az érintett területekre kiközvetíteni a tanácsadók ajánlásait.

Az értékelő testületek közötti hasonulás

A feljebb vizsgált három értékelő testület rendelkezett olyan tulajdonságokkal, melyek által egymástól elkülöníthetővé váltak. Megfigyelhető volt az értékeik, tudásalapjuk és érdekeik közötti hasonulás. Egymás között már a nyolcvanas évek végén nekiláttak az értékelési módszertan és eszközkészlet olyan kifejlesztéséhez, hogy azokat maguk és más intézmények használhassák. A KF, e kezdetben szakmai alapon nyugvó testület kiterjesztette érdekerületét a menedzsment-rendszerek és forráski-helyezések fölötti rendelkezés érdekében. Az Állami Számvevőszék kezdetben a szolgáltatásoknak a felhasználókra gyakorolt hatását vizsgálta, és ahogy ezek a tanulmányok az eredményesség kérdéseire kiterjedtek, úgy vonódott egyre inkább a Számvevőszék a minőség meghatározásának és értékelésének kérdéseibe. Mindhárom testület fontosnak tartotta saját tevékenységének hatásvizsgálatát. Nem egyszerűen tanácsadóknak, könyvvizsgálóknak vagy megfigyelőknek, hanem a változások elősegítőinek mondták magukat.

Megfigyelhető volt a hasonulás a közszolgálati szektorra szabott irányítás értékelési szempontjai; valamint a gazdaságosság, a hatékonyság, az eredményesség és a teljesítmény értékei között is. A minisztériumokban ügyosztályszerte egyre több köztisztviselő fogalmazta meg szaktanácsra irányuló kérelmét menedzserfogalmak segítségével. Másfelől viszont a KF elfogadta azt az elvet, miszerint a szociális szolgáltatások minőségét a korlátozott források keretében kell megfogalmazni.

Mindegyik értékelő testület igyekezett sokoldalúvá tenni szakértelmét. Amíg azonban az Állami Számvevőszék és a menedzsment-tanácsadók arra törekedtek, hogy a szaktanulmányok során az illető területen dolgozó szakemberektől, tudományos szakértőktől kapjanak segítséget, addig a KF még szembetűnőbben igyekezett mennyiségi elemzőképességének fejlesztésében, hogy mérhető fogalmak mentén fogalmazza meg az értékelés során használt szempontjait. Ennélfogva a KF-ben a szociális szolgáltatások minőségének meghatározása során a mikroökonómia nyelvezete a szociális munka és a humanisztikus társadalomtudományok nyelvezetével versengett. Az elmozdulás a mennyiségi-mérési szemlélet irányába megerősítette a bizonyosságra, a fontossági sorrendek megállapítására, és a teljesítménynek a kézzelfogható eredmények szerinti értelmezésére törekvést.

Az efféle hasonulás részben a változásra adott funkcionális válasznak tekinthető; amiben az új technológiák, a források szűkösségének és a növekedés korlátainak újdonsült felismerése, valamint a szakma és a kormányzat megváltozott elvárásai mind közrejátszottak. A kutatás rávilágított arra is, hogy egyes esetekben a hasonulás

megkettőződést és szerepzavart eredményezett, amire *Day és Klein (1990)* közel-múltban végzett vizsgálata mutat rá (lásd még *Carter* tanulmányát ebben a kötetben). Ez azzal a veszéllyel fenyegetett, hogy válasz nélkül maradnak a szolgáltatások kivitelezésének egyes makacs problémái, és azoknak a szolgáltatások megrendelőire, továbbá az irányítási hierarchiák alján elhelyezkedő alkalmazottakra tett hatása. Az értékelő testületek nemcsak mint egy szigorúan meghatározott cselekvési területen végzett tevékenység eszközei működtek, hanem olyan emberi társulások is voltak, melyek egy bizonytalan határvonalú piacon versengtek a hatalomért. A kormánynak szüksége volt az értékelő tevékenységre, ahogy azonban az értékelő testületek megsokszorozták és kiterjesztették szakértelmüket, úgy lehetett egyre válogatosabb a kormány. Az értékelő testületek nem biztosíthatták azt, hogy mindannyian virágozhatsanak vagy éppen megmaradhatnak a piacon.

A versengés legfeltűnőbbben a menedzsment-tanácsadók között jelentkezett. Ugyanakkor a KF tanulmányozása is megvilágította, hogy hogyan indult el a testület a viszonylag gyengén irányítottág helyzetéből, és hogyan érzékelte a külső nyomást az eredményes értékeléshez szükséges képességek birtoklása ügyében. A szervezet több területen is az értékelés mellett döntött, aminek értelmében saját, korlátozott forrásainak egy részét arra használta fel, hogy kidolgozza a szociális szolgáltatások főbb teljesítmény-indikátorainak csomagját. Kétségtelen, hogy a KF a tervezést és a terepen történő politikaelemzéseket szolgáló adatbázisok szükségleteit elégítette ki, ugyanakkor azonban tevékenységével a kormánynak is megmutatta, hogy birtokában van a munkájához szükséges technikai és szakmai forrásoknak. Ennek eredményeképp a KF olyan területre tévedt, amely korábban nyilvánvalóan az Állami Számvevőszékhez tartozott. Azonban a Számvevőszék is valami hasonlót tett, amikor az eredményesség kérdéseit vette célba és amikor a szakma illetékességi körébe tartozó területre lépett a teljesítmény-indikátorokkal kapcsolatos munkája során.

Következtetések

Milyen következtetések vonhatók le e kutatásból? Először is: az értékelés mind az értékelő testület, mind pedig az értékelt testületek hatalmának erősítésére alkalmazható. Mindhárom vizsgált értékelő testület – ha különböző mértékben is – növelte befolyását. Két fő kormányzati cél megvalósításához járultak hozzá: erősítették a kormány hatalmát, megalapozták a hatékonyabb közszolgálati szféra kulcsát, az elszámoltatható intézményvezetést. Hozzájárultak a közszolgálatban dolgozók és az önkormányzatok normáinak átalakításához, ugyanakkor beépítették értékeléseikbe és ajánlásaikba azok észrevételeinek és tudásának egy részét is. A szakmaiságról a menedzser-kultúrára történt váltás mindhárom testületben – a KF-et és magát a kormányt is beleértve – magával hozta a szakterületen dolgozókkal kapcsolatos megközelítésmódok változását (*Young 1989*).

A kutatás kimutatta a hatvanas-hetvenes évek irányzatának fordítottját, azaz a pozitívizmus feltámadását a közintézményekben dolgozók tudásában. A pozitívista váltás magával hozta a hatalom központosítását. Mindamellett a kutatás további támogatást szolgáltatott a pozitívizmus kritikusainak is. Az értékelés gyakorlata során a tény és az érték, továbbá a technikai szakértelem és a politikai érvelés között nem mindig volt felfedezhető világos különbségtétel. Valójában csak enyhe összefüggés volt érzékelhető olyan tényezők között, mint a függetlenség, a szakmai jellegű tudás, a tárgyilagos ítélet és a hatalom.

Fennállt azonban a kapcsolat az értékelő intézmény által megcélzott hatalom és befolyás és az értékelés során használt tudás típusai között. Amikor a tudás kemény technikai formába ágyazódik, maga is hatalmat hoz létre, vagy éppen megkönnyíti a tudás birtokosának a hatalom megszerzését. Ha a tudás megőrzi a nyitottságot és az átjárhatóságot – jóllehet a gondolatok világosságának és gazdaságosságának rovására – biztosíthatja a gyakorló szakemberek támogatását, miközben veszíthet befolyásából a politikai és irányítási rendszerekben.

MAURICE KOGAN

(Fordította: Lippai Mónika)

IRODALOM

- AUDIT COMMISSION (1984a) *Code of Local Government Audit Practice for England and Wales*. London, HMSO.
- AUDIT COMMISSION (1984b) *Handbook: Economy, Efficiency and Effectiveness*. Vols. 11 and 111. London, HMSO.
- AUDIT COMMISSION (1984c) *Non-Teaching Costs in Education*. London, HMSO.
- AUDIT COMMISSION (1986a) *Managing the Crisis of Council Housing*. London, HMSO.
- AUDIT COMMISSION (1986b) *Performance Review in Local Government*. London, HMSO.
- AUDIT COMMISSION (1986c) *Towards Better Management of Secondary Education*. London, HMSO.
- AUDIT COMMISSION (1987) *Community Care: Developing Services for People with a Mental Handicap*. *Occasional paper*, No. 4. London, HMSO.
- AUDIT COMMISSION (1988b) *The Competitive Council*. *Management Paper*, No. 1. London, HMSO.
- AUDIT COMMISSION (1988c) *Performance Review in Local Government*. A Handbook for Auditors and Local Authorities. Action Guide. London, HMSO.
- AUDIT COMMISSION (1989a) *Developing Services for People with a Mental Handicap*. *Occasional paper*, No. 9. London, HMSO.
- AUDIT COMMISSION (1989b) *Preparing for Compulsory Competition*. *Occasional Paper*, No. 7. London, HMSO.
- CAVE, M. & HANNEY, S. & KOGAN, M. & TREVETT, G. (1988) *The Use of Performance Indicators in Higher Education*. A Critical Analysis of Developing Practice. London, Jessica Kingsley Publishers.
- CRONBACH, L. J. (et al) (1980) *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*. San Francisco, Jossey-Bass.
- DAY, P. & KLEIN, R. (1990) *Inspecting the Inspectorates*. Joseph Rowntree Memorial Trust.
- ELMORE, R. F. (1981) *Methodological and Administrative Issues*. In: WILLIAMS, W. (ed) *Studying Implementation*. Chatham House.
- GARRET, J. (1986) *Developing State Audit in Britain*. *Public Administration*, Winter. 421–466. pp.
- GLYNN, J. (1985) *VFM Auditing - An International Review and Comparison*. *Financial Accountability and Management*, 1. (2.)
- GUBA, E. G. & LINCOLN, Y. S. (1989) *Fourth Generation Evaluation*. Beverley Hills, Sage.

- HARTLEY, O. (1972) Inspectorates in British Central Government. *Public Administration*, Winter, 447–466. pp.
- HECLO, H. & WILDAVSKY, A. (1981) *The Private Government of Public Money*. London, Macmillan. (2nd ed.)
- HENKEL, M. (1991) *Government, Evaluation and Change*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- HENKEL, M. & KOGAN, M. & PACKWOOD, T. & WHITAKER, T. & YOULL, P. (1989) *The Health Advisory Service: an Evaluation*. King Edward's Hospital Fund for London.
- HOUSE, E. R. (1978) *The Logic of Evaluation*. Los Angeles, Center for the Study of Evaluation.
- HOUSE, E. R. (1980) *Evaluating with Validity*. Beverly Hills, Sage Publications.
- KOGAN, M. (1987) The British Experience. In: *The Legitimacy of Intervention*. Higher education Group, The Ontario Institute for Studies in Education, Government and Higher Education.
- KOGAN, M. & HENKEL, M. (1983) *Government and Research*. Heinemann.
- McSWEENEY, B. (1988) Accounting for the Audit Commission. *Political Quarterly*, No. 1.
- NEAVE, G. (1988) On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise. An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986–1988. *European Journal of Higher Education*, No. 1–2.
- NORMANTON, E. (1966) *The Accountability and Audit of Governments*. Manchester University Press.
- PATTON, M. Q. (1978) *Utilisation-Focused Evaluation*. Beverley Hills, Sage Publications.
- PEET, J. (1988) The New Witch Doctors. *The Economist*, 13 February.
- POLLITT, C. (1986) Beyond the Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and Public Services. *Financial Accountability and Management*, No. 2. (3.) 155–170. pp.
- POLLITT, C. (1990) Performance Indicators, Root and Branch. In: CAVE, M. & KOGAN, M. & SMITH, R. (eds) *Output and Performance Measurement in Government: the State of the Art*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- RHODES, G. (1981) *Inspectorates and British Government*. London, Allen and Unwin.
- ROSSI, P. (1982) in HOUSE, E. R. et al. (ed) *Evaluation Studies Review Annual*, No. 7.
- SCRIVEN, M. (1980) *The Logic of Evaluation*. Edgepress.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE (1985) *Inspection of Community Homes*. SSI.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE (1987) Mission Statement. SSI.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE (1988a) *Health in Homes*. Department of Health.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE (1988b) *Key Indicators*. SSI.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE (1989a) *Managing Home Care in Metropolitan Districts*. Department of Health.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE (1989b) *Homes are for Living*. Department of Health.
- STAKE, R. (1982) A Peer Response. A Review of Program Evaluation in Education: When? How? To What Ends?" In: HOUSE, E. R. et al. (ed) *Evaluation Review Studies Annual*, No. 7.
- WEBB, A. & WISTOW, G. (1982) *Whither State Welfare?* London, RIPA.
- WHITEHEAD, C. (1986) Housing Audit. *Public Money*, June.
- WHOLEY, J. (1983) *Evaluation and Effective Public Management*. Boston, Little Brown.
- WILDAVSKY, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little Brown.
- YOUNG, K. (1989) *The Challenge to Professionalism in Local Government*. Policy Studies. Policy Studies Institute.